CMHC SCHL
Helping to house Canadians
Canada

93-00117/

THE ROLE OF PLANNING: THE IMPACT OF REGULATIONS ON THE PROVISION OF LOW-INCOME AND AFFORDABLE HOUSING

OECD GROUP ON URBAN AFFAIRS

"THE ROLE OF PLANNING: THE IMPACT OF REGULATIONS ON THE PROVISION OF LOW-INCOME AND AFFORDABLE HOUSING"

Prepared for

CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION

By

ENERGY PATHWAYS INC.

March 21, 1991

TABLE OF CONTENTS

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 STATEMENT OF THE PROBLEM 1

3.0 THE GOALS OF AN INTEGRATED PLANNING APPROACH 2

4.0 THE CONTEXT FOR A REDEFINITION OF THE REGULATORY FRAMEWORK 3

5.0 PLANNING REGULATIONS AND LOW-INCOME HOUSING: SIX KEY ISSUES 4

5.1 Approach 4

5.2 Discussion of Key Issues 5

Issue 1: Regulations and sustainable communities 5

Issue 2: Regulations and (the conservation of) existing housing and communities 7

Issue 3: Regulations and housing affordability 8

Issue 4: Regulations and housing choice 9

Issue 5: Regulations and socio-economic/ethnic integration 10

Issue 6: The process of developing and implementing regulations 13

6.0 TOWARDS THE IMPLEMENTATION OF AN INTEGRATED APPROACH TO URBAN DEVELOPMENT 14

7.0 CURRENT REGULATORY INITIATIVES 15

1.0 INTRODUCTION

1. Despite overall improvements over the past few decades in the standard of living in member states of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), these countries are experiencing increasing social polarisation. The wide divide between the "haves" and the "have-nots" ". . . threatens the societies of OECD countries and is one of the more visible unsustainable aspects of our present urban systems".[1]

2. As the number of the homeless and the impoverished grows, it is clear that current housing delivery systems are failing to provide many citizens with a basic human need — decent, affordable housing. Society has changed dramatically in the last 30 years; existing housing stocks and urban environments have not kept pace with these fundamental changes. Structural transformations in the economy and social and demographic changes have resulted in smaller households, more single-parent families and single-person households, and an increasing number of the elderly, of diverse ethnic and cultural groups, and of homeless people. The housing requirements of all these groups need to be adequately met.

3. In addition, there is an increasing awareness that our future economic and social well-being is strongly dependent on the state of the natural environment. To put the concept of sustainability into practice, planning and housing policy-makers must take into account the impact of their decisions not only on built and social environments, but on the natural environment as well. Fundamental to sustainable development is improved quality of life, opportunity, and equity for present and future generations; in other words, the opportunity for people to participate fully in the economic, social, and cultural life of cities so that all human resources are effectively used.

4. These concerns led the OECD Group on Urban Affairs to commission several issue papers as part of a four-year mandate to examine the role of cities in sustainable development. This issue paper, "The role of planning: the impact of regulations on the provision of low-income housing", recognizes the important role of planning and regulations in the provision of low-income housing. This paper will highlight opportunities in the current regulatory system to improve the provision and integration of low-income and affordable housing within the context of sustainable development. Comments will also focus on regulatory constraints to attaining these goals.

2.0 STATEMENT OF THE PROBLEM

5. Planning decisions influence the distribution of resources among a city's neighbourhoods, among activities, and among community members. A key to making our cities more sustainable is to view planning as a mechanism to distribute resources so as to minimize social and economic inequities and to protect the natural environment. Planning regulations can be a major policy tool in achieving an

---

[1] Organisation for Economic Co-operation and Development (1990) *Housing Policies and Social Integration in Cities: Issue Paper.*

adequate supply of affordable housing choices and in fostering social integration. Unfortunately, many planning regulations and procedures have had an adverse, often unintended, impact on these objectives. The focus of our investigation, therefore, will be to identify some of the issues that must be addressed before the regulatory framework can be redefined to both increase access to affordable housing, and create an environment that supports the integration of diverse social, economic, and cultural groups.

6. Existing planning regulations have been developed primarily with physical objectives in mind. Insufficient consideration has been given to the broader social, economic, and environment implications of regulations. For example, low-income housing is often constructed at the edge of a city to take advantage of lower land costs. However, the peripheral location of such housing leads to decreased access to employment and services, and higher transportation costs for residents. In addition, the isolation and concentration of particular groups also give rise to unnecessary economic and social costs to the individual and to society. Furthermore, the resulting urban sprawl, reliance on private automobiles, and air pollution are damaging to the environment.

7. In summary, there is a consensus that planning regulations have not been used as efficiently, effectively, and economically as possible to meet the requirements for low-income and affordable housing, and sustainable communities. Planning regulations can be improved and refined to provide greater housing choice and affordability and to meet the challenge of sustainable development.

3.0 THE GOALS OF AN INTEGRATED PLANNING APPROACH

8. This paper emphasizes the importance of an integrated approach to the provision of both low-income and affordable housing. An integrated planning approach is one that takes fully into account the complex interrelationships of socio-cultural, economic, environmental, and technological concerns in the planning and building of human settlements.

9. In order to determine how, and in which way, the planning regulatory system is to be redefined, we must first ask ourselves what a sustainable community looks like, and how it can be achieved. The examination of key planning regulatory issues should take place with some general goals in mind:

- the provision of affordable housing that meets the needs of all members of society in a sustainable way;
- the integration of diverse socio-economic and ethnic groups into the fabric of the city;
- the integration of housing, employment, and services to lessen the negative social and environmental impacts of the built environment; and

- the optimal utilization of the existing built environment by intensification and reuse.

4.0 THE CONTEXT FOR A REDEFINITION OF THE REGULATORY FRAMEWORK

10. Various housing policy measures currently in use in many OECD countries — including rent control regulations, housing programs targeted to households with special needs, and tax and subsidy policies — aim to meet housing needs not addressed through the normal workings of the market. However, these and other urban policies sometimes produce unintended, negative effects. Some relevant policy trends are outlined below to provide an understanding of the context in which the regulatory issues identified in section 5.0 are being raised.

- Increased need to protect the natural environment, and to respond to global or national environmental goals, such as the reduction of greenhouse gases, the protection of the ozone layer, and waste reduction.

- Greater interest in the renewal of older, inner city areas and the preservation of open space. This has led to policies that seek to revitalize older residential areas, to protect the built environment, and to reduce "out-migration" to the suburbs.

- A shift from policies that focused on increasing the quantity of housing to policies having an emphasis on improving housing and living conditions.

- A change in emphasis from the direct provision of social housing to maintaining and upgrading existing rental stock and to the privatization of the social housing stock. In many industrialized countries, the shortage of affordable housing has been aggravated by the disappearance of affordable, private rental accommodation due in part to gentrification and urban renewal policies.

- Decentralization (to regional and local levels) of responsibility for housing provision and related services.

- Increased public participation in the residential development process.

- Increased emphasis on public/private sector partnerships. With the need to make more effective use of limited government resources for low-income housing programs, there has been a shift towards policies that seek to harness the initiative and resources of the private and voluntary sectors for low-income housing provision.

5.0 PLANNING REGULATIONS AND LOW-INCOME HOUSING: SIX KEY ISSUES

5.1 Approach

11. Governments develop regulations and procedures related to the production and use of housing and land for a variety of reasons. Common government policy objectives are to ensure public health and safety; to permit the effective management of housing and land within communities; to improve housing quality; and to acnieve aesthetic goals. If used imaginatively, planning regulations can also be used to encourage the development of sustainable communities. However, current regulatory frameworks raise a number of important issues related to the achievement of sustainable community development. These issues have been grouped under six headings:

Issue 1. *Regulations and sustainable communities*: what is the role of planning in balancing the need for economic and community growth with the need to conserve and protect the natural environment?

Issue 2. *Regulations and (the conservation of) existing housing and communities*: how can planning regulations be used to maximize the utilization of existing housing and communities, while preserving the architectural heritage of our cities?

Issue 3. *Regulations and housing affordability*: how can planning regulations be redefined to increase the supply of low-income housing, while fulfilling other planning objectives, such as controlling the quality of housing and the built environment?

Issue 4. *Regulations and housing choice*: how can planning regulations be modified to increase the number of housing options?

Issue 5. *Regulations and socio-economic/ethnic integration*: how can land use be redefined to promote the intra- and inter-neighbourhood interaction of different socio-economic and ethnic groups?

Issue 6. *The process of developing and implementing regulations*: how can planning procedures be improved to facilitate the attainment of the general goals of an integrated planning approach?

12. In the overview of these broad issues, there will be a discussion of

- opportunities and barriers presented by planning regulations to the provision and integration of low-income and affordable housing;
- the context in which regulations are made and implemented; and

- instructive examples of current regulatory initiatives concerning the provision and integration of low-income and affordable housing, drawing on OECD examples.

In addition, as a step towards the development of Terms of Reference, some pertinent questions follow the discussion of each issue.

13. For the purposes of this issue paper, the regulatory areas to be addressed will be regulatory instruments with a basis in legislation, and the procedures employed to develop, implement, and enforce them. Regulatory instruments to be discussed include development control standards; building standards; zoning by-laws; site-servicing and -planning standards; and land development and building approval processes.

5.2 Discussion of Key Issues

Issue 1: Regulations and sustainable communities

14. "Sustainability" implies a steady improvement in social equity, opportunity and quality of life, and recognizes a strong interdependence between social, economic, and ecological systems. Land use regulations, zoning in particular, can segregate economic and residential uses, undermining a holistic approach to urban development. Planning a sustainable community involves taking into account the locational characteristics of housing, such as access to services. There is a need to develop mechanisms that will enable people to fully participate in, and contribute to, the economic and social development, and the environmental improvement, of their communities.

15. *Regulations and the distribution of housing, employment opportunities and services*. An effort must be made to ensure that all citizens have equal access to decent education, employment, and housing in order to increase their contribution to the economy. Land-use plans, if not prepared in a holistic manner, can limit the accessibility of jobs, and urban services and amenities and increase transportation costs.

16. An integrated approach recognizes the spatial dimension of housing. In order to achieve goals of economic advancement and social integration in conjunction with the provision of low-income housing units, plans and regulations must allow for the development of a city in which mutually supportive activities are no longer separated and dispersed, but are instead available locally. For example, land-use regulations can be redefined to permit the integration into housing projects of commercial development as well as the provision of places of employment. Planning regulations must also recognize that given the changing technological environment and demographic and social realities, homes can be a place for a wider range of activities (i.e., employment).

17. *The housing unit and sustainable development.* The need for housing that responds to changing household needs has already been clearly stated. Other aspects of the design and construction of individual housing units can have significant implications for our ability to achieve sustainability. Other key house-specific issues are:

- fostering durable construction and incorporating a life-cycle product approach to new housing development;
- removing regulatory barriers to the development of innovative building materials and techniques that are more energy and resource efficient and that reduce chemical contaminants; and
- creating a regulatory environment that fosters the development of housing designs that are more energy and resource efficient and produce fewer and less harmful wastes.

18. *The urban fabric and the environment.* In many OECD countries, regulations have already been instrumental in lessening mankind's negative impact on the natural environment: these regulations include emission and pollution controls, district or block heating from cogeneration, and district cooling. However, planning regulations that have contributed to the development of urban forms, which consume vast tracts of land for single-detached housing or which physically distance urban activities from each other, have created an important obstacle to urban sustainability. The consequences of these patterns of urban development include economic inefficiency, intensive consumption of natural resources, greater pressure on the natural environment, and various negative social consequences.

19. To achieve sustainability, regulatory systems need to recognize the environmental advantages of more compact urban settlement patterns and the greater integration of different land uses. Planning regulations can be redefined to promote urban development that optimizes the use of natural resources (including land) and minimizes chemical contamination; for example, regulations that favour the intensification of existing communities, higher residential densities, land-use patterns that minimize transportation energy consumption and related air pollution, and housing and urban design that foster energy efficiency and lower resource use.

20. What does a sustainable community look like? How can the current planning regulatory framework be modified to adequately direct the location, and control the form, of residential development so as to create sustainable communities? How do we assess the alternative ways of meeting housing needs, i.e., re-using or renovating empty buildings, redeveloping existing residential neighbourhoods or building new apartments, rowhouses or houses? The location should also be assessed: should the dwelling be sited on a vacant developed lot or at the periphery of the city; near to or distant from employment centres? On a smaller scale, what are the energy implications and ecological impacts of different construction materials and methods?

Was the process that produced the building materials sustainable? How do we devise a system of building regulations that is sufficiently flexible to permit innovation, while stringent enough to control the quality of development? These are some of the issues that need to be addressed.

Issue 2: Regulations and (the conservation of) existing housing and communities

21. As noted above, in pursuit of the wider goal of sustainable development, it is necessary to make better use of the existing housing stock and the built environment. This would curtail the spread of urban sprawl into valuable agricultural lands and sensitive areas, limit the negative impact of urbanization on the environment, and provide a greater choice of housing types and tenures. The need to revitalize existing housing and communities becomes a priority in light of the substantial physical, social, economic, and environmental deterioration of inner city areas experienced in many OECD countries. Building and planning regulations can be revised to effectively respond to this situation.

22. *Regulations and the rehabilitation and maintenance of existing housing stock and neighbourhoods.* Given that a significant proportion of the housing stock in OECD countries is aging, regulations should be revised to encourage residential rehabilitation and maintenance. A necessary activity is to identify regulatory barriers to upgrading housing and neighbourhoods. Current building standards and land-use regulations, in particular, frequently pose a significant obstacle to the rehabilitation of housing and other building types, particularly in inner city areas, to more efficient use of the existing stock, and to more environmentally appropriate patterns of development.

23. Current building codes and zoning by-laws may bear little or no relationship to residential units built before the regulations were updated. In many jurisdictions, building regulations and the approval process are identical for new construction and renovation. Inflexible regulations and the time and costs involved in the approvals process may increase the cost of rehabilitation, discouraging people from renovating. To encourage the rehabilitation of existing buildings, some cities have adopted a "renovation code" to deal specifically with renovation. Other measures to prevent residential renovation projects from being unduly delayed include: exempting minor works from the approval process; assigning staff specifically to handle residential renovations; and providing a same-day permit service for small- or low-value projects.

24. Care must be taken, particularly in many European cities, to balance the need to streamline regulatory procedures with the desire to ensure the preservation of heritage buildings and the historic character of some neighbourhoods. In the Netherlands a method of regulatory control called "residential environment regulations" has been designed for existing older residential areas for which there is no other type of plan, and which are threatened by urban decline. These regulations are intended as an interim, stabilising measure. They define unwelcome buildings and uses and provide stronger controls over demolition.

25. *Intensification of existing housing and communities.* Intensifying the use of existing housing and neighbourhoods simultaneously serves three related goals: creating a more sustainable community, preserving the architectural heritage of older areas, and revitalizing deteriorating neighbourhoods. Intensification can be achieved by revising land-use regulations, in particular. Regulations could be designed, at the same time, to be more flexible in terms of permitted uses, and to control aesthetic aspects. Regulations could be modified to increase opportunities for infill housing, permit secondary apartments in single-family zones, provide more affordable housing, and favour urban patterns that reduce the negative impact of development on the environment.

26. *Conversion of existing housing to more appropriate housing types and tenures.* One opportunity to increase housing choice and to make more efficient use of existing resources, buildings and serviced land, is to revise regulations to permit the conversion of existing dwellings to more appropriate housing types and tenures. Some likely conversions include rental housing to condominiums and cooperatives; non-residential buildings to residential uses; and single-family houses to include rental units. Although these are appropriate measures to meet present-day housing needs, care must be taken to minimize negative side effects, such as the displacement of low-income residents in the process of converting rental units to home-ownership.

27. In summary, planning and building regulations should consider the sometimes conflicting needs of the maintenance and renovation of existing housing, heritage properties in particular, and the intensification and reuse of existing dwelling units and residential areas. On what basis do we decide whether to demolish or renovate? How can the needs of existing residents be balanced with those of potential residents? What increased demands will intensification place on municipal infrastructure? Does the local infrastructure have the capacity to satisfy a greater demand on local services?

Issue 3: Regulations and housing affordability

28. Although building standards and planning regulations have no doubt contributed to a steady improvement in housing quality in OECD countries and have allowed for a measure of control over housing and land development, recent studies have questioned whether current regulatory frameworks permit the development of the kind of housing people need, want, and can afford. A certain level of regulation is necessary to ensure adequate housing standards. However, some regulations, by stipulating large minimum lot and house size, single-family detached housing, the use of expensive building materials, and so on, restrict development to expensive housing. Such excessive regulations also limit redevelopment and intensification activities, such as the addition of accessory apartments. This kind of development practice tends to exclude those who cannct afford, or do not demand, large houses.

29. *Modifying excessive and redundant regulations.* Residential development standards often exceed public health and safety requirements, or are cutdated and overly complex. Such overregulation affects the affordability of housing by restricting the supply of land available for housing (low-income and affordable housing in

particular), and by raising costs of construction and rehabilitation by employing high standards for buildings and infrastructure. Not only do excessively high building and land-use regulations add to the cost of new and rehabilitated housing, they also tend to increase operating costs for homeowners, tenants, and ratepayers. Components of housing development that tend to be overspecified or oversized in zoning and subdivision by-laws and in building codes include lot sizes, setbacks, minimum unit sizes, street widths, parking requirements, water and sewer lines, and construction materials and techniques.

30. In Canada, the A•C•T (Affordability and Choice Today) Program was initiated in 1990 with a three-year mandate to encourage municipalities and private and non-profit builders and developers to work cooperatively to eliminate excessive residential regulations and to streamline the development approval processes. Grants are awarded to projects that seek to reduce the time and effort involved in obtaining approvals and to demonstration projects that show how changes to regulations can increase housing affordability and choice without adversely affecting quality.

31. An Australian example of a comprehensive regulatory reform initiative is the Joint Venture for More Affordable Housing, or the Green Street Project. The mandate of the Project is to identify and demonstrate the advantages and cost savings of new residential land planning and engineering practices. A "model code of practice" has been prepared, which includes siting, planning, and engineering standards for residential development.

32. *Regulations and land supply.* The price and availability of land have major repercussions for housing markets. Zoning regulations governing density and permitted uses have a major influence on land costs; this affects not only the cost of new housing, but that of existing properties as well. Regulations should favour development that optimizes land use, especially underutilized, developed land. As noted under Issue 4, definitions of optimal urban land use are required.

33. Some issues that need to be addressed are: which building standards and planning regulations present barriers to the provision of low-income and affordable housing, and under which circumstances? How can regulations be redefined to improve housing affordability without jeopardizing the ability to meet other planning objectives, such as protecting the environment or the existing housing stock? Another issue is how to identify which standards are appropriate, and when.

Issue 4: Regulations and housing choice

34. *Changing housing demands require responsive regulations.* Planning regulations should be more responsive to changing demographics, family structures, lifestyles, and economic realities. Recent demographic changes, such as a decline in household size, an increase in the number of childless and single-person households, and a growing number of elderly households all have created a substantial potential demand for small, affordable housing units. Excessive standards and inflexible requirements impede the housing delivery system's ability to supply smaller units and other types of housing appropriate to current economic and social conditions. The

challenge is to tailor regulations to more effectively respond to changing housing demands, while maintaining an acceptable level of quality.

35. *Regulations and security of tenure.* Regulations that limit the availability and choice of affordable housing may force people out of their dwellings and communities when their financial means and housing needs change.

36. *The current regulatory framework and residential innovation.* Building standards and land development regulations often inhibit innovative approaches to housing and community design and construction, even though these approaches reflect changes in household composition, size, and lifestyle. For example, some building code provisions pose a barrier to innovation in building materials and techniques. Performance standards, rather than prescriptive standards, may better serve to promote the development of innovative construction techniques and materials.

37. Building standards and land-use regulations should be made more *flexible* in order to encourage housing that is *adaptable* to changing tenures and forms. Regulations should also permit housing that is *expandable*, to permit incremental increases in finished space as families grow and financial means improve. Unfortunately, many innovative residential forms, such as convertible houses — units designed to adapt to changing household needs, which may be altered to include one, two, or more units — do not fit into many cities' land-use categories. "Granny flats", a concept that originated in Australia, is another example of an innovative housing form that is difficult to get built in many jurisdictions. A granny flat is a pre-fabricated unit that is temporarily installed on the lot of an existing home, generally to house the elderly parent(s) of the homeowner.

38. Which regulations act as barriers to, and opportunities for, meeting a community's needs? The existing land-use planning process can be reworked to provide for a variety of housing in communities, by establishing zones that permit a wide range of housing types and by modifying zoning that precludes the distribution of a variety of housing throughout the municipality. In addition, the removal of proscriptive regulations might stimulate more efficient use of the existing housing stock and developed land, for example, by facilitating the conversion of larger units into smaller units or permitting the addition of accessory apartments. What housing choices should be made available, and what are the costs of not providing appropriate options?

Issue 5: Regulations and socio-economic/ethnic integration

39. To create a balanced, integrated community, it is vital to address the social and economic aspects of land use. In particular, it is essential to formulate urban development policies that reduce the economic and social costs of segregation, and are sensitive to the needs of the poor, the homeless, and the underprivileged, especially with respect to decent, affordable housing.

40. *Regulations can encourage tenure mix and social integration.* Current zoning regulations, more than any other regulatory mechanism, act as a major barrier to social integration. Exclusionary zoning segregates people by income levels and consequently by ethnicity (because many ethnic groups often fall into lower-income categories). Exclusionary regulations, by increasing the cost of housing beyond the reach of the poorer members of society, may prevent some groups from joining a community or may drive them out of the community in which they already live. This, in turn, contributes to the already limited access by economically disadvantaged groups to better educational and employment opportunities, recreation facilities, public transport, and other urban services.

41. It is time to reexamine the motivation behind the current definition of land-use categories. Land-use regulations not only are mechanisms that determine permitted and forbidden buildings and activities, and classify parts of cities by housing type and density, but are also the "organizing principles for relationships among land users".[2] Just as zoning creates and preserves land value, thereby providing some stability for communities, it can also serve to protect the interests of current residents. In two recent landmark cases in the United States (*Mt. Laurel I and II*), the court overturned exclusionary zoning ordinances that severely limited multifamily housing and required minimum lot sizes. The decision opened the door for more flexible zoning by obligating communities to regulate land use so as to provide realistic opportunities for low-income and affordable housing.[3]

42. Creating zones strictly for single-family detached housing, which is primarily owner-occupied, limits rental opportunities in such neighbourhoods. Young couples who require extra income to help pay the mortgage, the elderly who wish to remain in their community but are no longer able to maintain a large house, people who prefer renting, single mothers who wish to live near their parents but cannot afford the housing prices: none of these people's housing needs will be met without introducing greater flexibility in land-use regulations that govern housing type, and thus, tenure.

43. "Zoning must go beyond neutrality and take an aggressive, positive role in remedying the damage inflicted by the existing distribution of land, income, and capital in metropolitan housing markets".[4] Regulations can be redefined to permit a variety and mix of housing types and tenures across communities, and to break down the walls that segregate the affluent from the disadvantaged. For example, the development of inclusionary zoning mechanisms, such as mixed-use districts, bonus zoning, floating zoning, mandatory set-asides of a given percentage of affordable units in a residential development, and planned unit developments (P.U.D.s), represents an effort to take into account the social and economic aspects of land use.

---

[2]Perin, C. (1977) *Everything in its Place: Social Order and Land Use in America.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, p. ix.

[3]The National Association of Home Builders (1986) *Low- and Moderate-Income Housing: Progress, Problems and Prospects.* Washington, D.C.: National Association of Home Builders, p. 79.

[4]Merriam, D. et al. (1985) *Inclusionary Zoning Moves Downtown.* Washington, D.C.: Planners Press, American Planning Association, p. 5.

44. *Planning regulations and the concentration of disadvantaged groups.* One visible consequence of segregation along socio-economic and ethnic lines is the concentration of disadvantaged groups in certain neighbourhoods. This phenomenon creates a myriad of economic and social costs that are difficult to quantify, and which are therefore not normally factored into the cost of providing housing, especially social housing. Areas of concentrated poverty encourage impoverished social and environmental conditions, higher crime rates, and reduced educational and employment opportunities, as well as a diminished local tax base.

45. *Regulations and the resistance to change within existing neighbourhoods: the "Not In My Back Yard" (NIMBY) syndrome.* Despite a significant evolution in the design of low-income housing projects — present day projects are typically much smaller scale, designed to blend in architecturally with the community and to provide a greater mixture of income levels — neighbourhood resistance remains one of the chief obstacles to the provision of affordable housing. Neighbourhood resistance has stymied modifications to regulations to permit the construction of smaller homes or more appropriate housing forms, and to allow the subdivision of land into smaller plots. Regulations have, instead, been used to maintain the *status quo* in existing neighbourhoods, thereby limiting housing choice for lower-income households and fostering social segregation.

46. Why do changes in land-use categories meet with such widespread resistance? One important reason is that the regulatory system is rooted in local political realities. Local officials are elected by current residents who wish to defend their interests at the expense of potential residents. In addition, because property taxes are a principal source of their revenue, municipalities may have a vested interest in maintaining the *status quo*. Moreover, because home equity constitutes the principal wealth of most households, people tend to fear any real or imagined threat to property values. Public education is crucial to changing people's attitude towards affordable housing (both market and assisted housing). A recent Canadian report prepared for the Ontario Ministry of Housing concluded that low-income housing projects have no overall negative impact on the value of surrounding properties.[5] Other studies indicate that mixing densities also has no negative effect on property values.[6]

47. How can neighbourhood resistance to low-income and affordable housing projects be reduced? As noted below, one response is to examine present mechanisms for public consultation, and the influence of these mechanisms on residential development. Ways need to be identified to represent those whose housing needs have not yet been adequately met and incorporate their views into the public consultation process.

---

[5]Ekos Research Associates Inc. (1989) *Evaluation of Property Value Impacts: Non-Profit Housing.* Prepared for the Ontario Ministry of Housing, Canada.

[6]Mosena, D. (1984) "Downsizing gracefully", *Planning*, January, pp. 9-15.

Issue 6: The process of developing and implementing regulations

48. The challenge for planners is to streamline regulatory procedures, while retaining the capability to improve the quality of the built environment and meet other societal goals. In general terms, delays in the planning process must be weighed against the corresponding long-term costs and benefits. For example, in the case of larger projects, an environmental impact assessment study is desirable, despite the additional time required to carry it out.

49. *Streamlining regulatory procedures*. The length of time involved in land development and building approval processes affects both housing cost and choice. Delays increase the cost of housing construction, and act as a barrier to the development of innovative housing types, materials, and site plans. Delays in the housing delivery system also result in wasted capital, delayed production, postponed employment, and lower profitability.

50. Reasons for delays in the development approval process include complicated and uncoordinated building permit application and review procedures, inadequate information and unclear application forms, lack of trained staff, competing jurisdictional authorities, overlapping jurisdictions between government departments, and ineffective mechanisms for public consultation. Some approaches to eliminate unduly delays in development permission include application tracking systems; team review processes; staff training and education; improved information dissemination and public consultation; and central application and information centres.

51. *Reevaluation of the development and implementation of planning regulations.* To adopt an integrated planning approach, there is a need to not only streamline the formal administrative and legal framework within which planning is conducted, but to make the planning framework sufficiently sensitive, flexible, and practical to allow for a variety of types and degrees of integration. The planning process may be used to encourage smaller-scale, incremental, more organic development for more appropriate, sustainable, human-scale cities.

52. a) *Identifying and measuring costs and benefits.* Current planning systems may require wide-ranging changes to cope with the demands of an integrated planning approach. A project's short- and longer-term social and environmental costs must form an integral part of its assessment. The need to fully value environmental and social costs in the decision-making process will entail a new method of accounting for the costs and benefits of planning decisions. This implies a shift from an emphasis on short-term sectoral policies to the inclusion of longer-term environmental and social costs and benefits in the economic equation. For example, the decision to build a low-income housing project using an energy-saving design may entail a higher initial capital outlay, but may also mean lower long-term operating costs and obvious environmental benefits.

53. How does one measure a project's "external" costs and benefits that are much more difficult to quantify, such as reduced quality of life, economic injustice or social isolation? How does one account for both a project's short- and long-term environmental impacts, such as increased automobile use, the lower energy efficiency

or greater material use of certain housing forms, or the disappearance of natural wildlife habitats due to urban sprawl? Tools that take such factors into account need to be developed.

54. Once these costs are identified, it will be necessary to "internalize the external costs" of the regulations. For example, the impact on resources of single-detached housing is greater than that of rowhouse development. The amount of land needed per unit is greater, as is infrastructure, such as transportation, water, and sewer. Per-unit energy costs are also greater. Urban sprawl due to lower population densities increases dependency on private automobiles and reduces the viability of local services and facilities. Methods must be found to internalize these costs in the costs of housing and land development.

55. b) *Who pays for the external costs of development?* Should the developer or the public sector be required to meet the short- and long-term social and environmental costs arising from the development? In the U.S., Canada and Australia, methods, such as development impact fees and conditional zoning, have been developed to reallocate the costs of development infrastructure (such as schools and public open space) between public and private sectors, with developers having to meet part or all of the costs of their developments. In addition to directly related infrastructure, the developer might be required to contribute towards community and transport services.

6.0 TOWARDS THE IMPLEMENTATION OF AN INTEGRATED APPROACH TO URBAN DEVELOPMENT

56. An extensive discussion about how to implement an integrated planning approach to provide affordable housing and to promote sustainable communities is outside the scope of this issue paper. However, to illustrate some of the important issues, two aspects of an effective planning approach will be briefly discussed: (a) the role of the key players in the planning process, and (b) the role of education and information sharing.

57. *The roles of the key players*. The following groups have a major stake in the planning process: (1) government authorities; (2) residents and interest groups; and (3) housing industry professionals, such as developers, builders, planners, and architects. Planning must seek to reconcile the conflicting interests and priorities of these three groups in order to satisfy social needs and to create harmonious development. Integrated planning is concerned with resolving conflicts between different societal goals, and it seeks to set, through wide participation, parameters within which changes can take place.

58. a) *The roles of local, regional, and national governments*. The roles of the various levels of government involved in the development and implementation of regulations must be well defined and better coordinated. In most cases, local governments are best situated to assess local housing needs, demands, and problems. Unfortunately, development decisions made at a local level may be overly influenced by short-term political motivations and community resistance. Some areas

of regulatory control may be better invested in higher levels of government. For example, building codes are better implemented at a national scale to ensure consistent standards and ease of interpretation by builders and local planning officials.

59. Regional governments are best positioned to develop growth strategies and to plan for shared infrastructure, such as transportation networks. It is also important to recognize the interrelationship between the growth and decline of neighbourhoods, cities, and regions. Hence, development must be examined from a broader perspective (regional or even national), rather than from a local one.

60. b) *The role of the community.* Current public hearing processes often lead to long delays in the approval of, or prevent the construction of, innovative and lower-income housing. One way to combat this problem is to involve interested parties at the early stage of the planning process. This type of community consultation, which permits public input into design and other issues, may succeed in lessening community resistance to low-income housing projects and may ultimately improve project design. This, in turn, may foster the integration of lower-income groups into the community.

61. Effective mechanisms must be found for encouraging and integrating citizen participation in policy formulation. To use public consultation and participation effectively, it is necessary to establish administrative and institutional arrangements that facilitate communication between those involved in the planning process.

62. c) *Partnerships in implementation.* Because of the complex nature of an integrated planning approach, it is vital to encourage co-operation between key players. Partnerships may vary widely in range and form. Such co-operation includes partnerships between metropolitan authorities and other government levels, and partnerships between government departments. Public-private partnerships are also important to the success of urban development projects, especially in the context of restrained public budgets. To this end, the process of developing and implementing regulations can be an enabling tool with which to stimulate the involvement and resources of the private building sector and voluntary and non-profit housing and social organizations.

63. *Education and the exchange of information.* In an integrated planning approach, the level of knowledge about a project's social, economic, and environmental impact is of central importance to achieving optimal results. The interested parties need to clearly understand and identify the potential implications of planning decisions. Communication plays an important role in successful public consultation. Equal access to information is vital to the empowerment and integration of disadvantaged groups.

7.0 CURRENT REGULATORY INITIATIVES

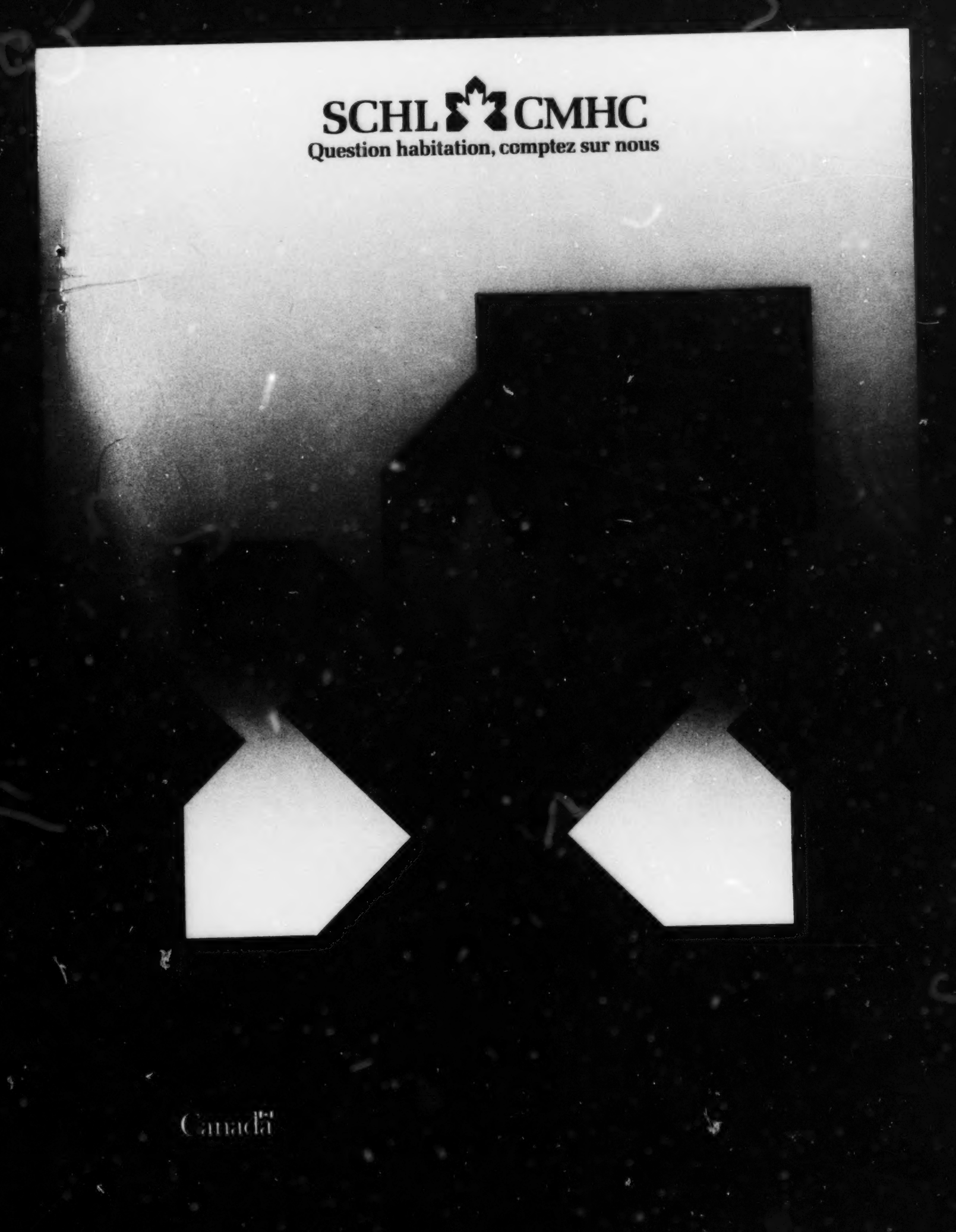
64. Presented below are some illustrative OECD examples of current regulatory initiatives that take an integrated approach to the provision of low-income housing.

65. *Enterprise Zones.* The Enterprise Zone (EZ) concept, applied in the United Kingdom and in some developing countries (as "free zones"), and more recently in the United States, is a free enterprise approach to revitalizing declining urban areas. The concept aims to promote economic rejuvenation in blighted areas by removing government obstacles and disincentives to private initiatives, including tax policies, zoning ordinances, and building codes. By doing this, the intention is to create a climate for enterprise and innovation to bring new jobs for local residents, new neighbourhood businesses, and a mixture of residential and commercial uses.

66. *The HOPE Initiative: Housing Opportunity Zones.* One example of an integrated approach to housing provision is the HOPE (Homeownership and Opportunity for People Everywhere) Initiative, which was recently adopted by the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD). This initiative recognizes that inadequate housing is only one problem associated with poverty. By using a combination of measures — such as tax incentives, enterprise zones, home-ownership grants, education and training, provision of child-care facilities and lifting regulatory barriers — the program intends to harness private initiative and resources to expand home-ownership and and affordable housing opportunities as well as create jobs and economic opportunities. An important component of the HOPE program is the Housing Opportunity Zone. These zones are established by HUD to encourage state and local governments to reduce regulatory and tax barriers in order to stimulate the construction of affordable and low-income housing in urban areas that contain significant amounts of vacant land or vacant buildings.

SCHL CMHC

Question habitation, comptez sur nous



Canada

LE RÔLE DE LA PLANIFICATION URBAINE: EFFET DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES POUR LES PERSONNES À FAIBLE REVENU

GROUPE DES AFFAIRES URBAINES DE L'OCDE

"LE RÔLE DE LA PLANIFICATION URBAINE : EFFET DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES POUR LES PERSONNES À FAIBLE REVENU"

Préparé pour

LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES
ET DE LOGEMENT

par

ENERGY PATHWAYS INC.

21 mars 1991

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 ÉNONCÉ DU PROBLÈME 2

3.0 OBJECTIFS D'UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE 2

4.0 CONTEXTE D'UNE REDÉFINITION DU CADRE DE RÉGLEMENTATION 3

5.0 LA RÉGLEMENTATION DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN ET LE LOGEMENT POUR PERSONNES À FAIBLE REVENU : SIX QUESTIONS CLÉS 4

5.1 Approche 4

5.2 Examen des questions clés 5

Question 1 : Les règlements et le développement durable des collectivités 5

Question 2 : Les règlements et la conservation des logements et des quartiers existants 7

Question 3 : Les règlements et l'abordabilité des logements 9

Question 4 : Les règlements et les choix de logements 10

Question 5 : Les règlements et l'intégration ethnique et socio-économique 11

Question 6 : L'élaboration et la mise en application des règlements 14

6.0 VERS UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN 15

7.0 EXEMPLES D'INITIATIVES DE RÉGLEMENTATION 17

1.0 INTRODUCTION

1. Bien que le niveau de vie des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se soit beaucoup amélioré depuis quelques décennnies, ces pays connaissent une polarisation sociale de plus en plus marquée. Le large écart entre les riches et les pauvres "...menace les sociétés des pays de l'OCDE et est l'une des tares les plus flagrantes de nos systèmes urbains actuels[1]."

2. Puisque le nombre de pauvres et de sans-abri continue d'augmenter, il est clair que les systèmes actuels de production de logements ne réussissent pas, pour de nombreux citoyens, à répondre à ce besoin humain fondamental qu'est le bon logement à prix abordable. La société a énormément évolué depuis 30 ans, mais les parcs de logements et le cadre de vie urbain n'ont pas évolué au même rythme. Les transformations structurales de l'économie et les changements sociaux et démographiques ont entrainé une diminution de la taille des ménages, une augmentation du nombre de familles monoparentales, de personnes seules, de personnes âgées et de sans-abri, et une plus grande diversité ethnique et culturelle. Or, il faut satisfaire adéquatement les besoins de logement de tous ces groupes.

3. Nous comprenons en outre de plus en plus que notre bien-être économique et social pour l'avenir dépend beaucoup de l'état de l'environnement naturel. Pour mettre le concept de la durabilité en pratique, les responsables des politiques de planification urbaine et de logement doivent tenir compte de l'effet de leurs décisions non seulement sur l'environnement bâti et l'environnement social, mais aussi sur l'environnement naturel. Le développement durable suppose essentiellement l'amélioration de la qualité de vie, des chances données à chacun et de l'équité pour les générations actuelles et futures, en d'autres mots, de la possibilité pour les gens de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle des villes afin que toutes les ressources humaines soient avantageusement utilisées.

4. Ces préoccupations ont amené le Groupe des affaires urbaines de l'OCDE à commander plusieurs documents de discussion, dans le cadre d'un mandat de quatre ans visant à examiner le rôle des villes dans le développement durable. Le présent document, "Le rôle de la planification urbaine : Effet de la réglementation sur la production de logements abordables pour les personnes à faible revenu", reconnait l'importance de la planification et de la réglementation dans la production de logements pour personnes à faible revenu. Il souligne les possibilités offertes par le système de réglementation actuel d'améliorer la production et l'intégration du logement abordable pour personnes à faible revenu, dans le contexte du développement durable. Il signale aussi les contraintes auxquelles les règlements peuvent donner lieu, dans la réalisation de ces objectifs.

---

1. Organisation de coopération et de développement économiques. *Housing Policies and Social Integration in Cities: Issue Paper*, 1990.

2.0 ÉNONCÉ DU PROBLÈME

5. Les décisions relatives à la planification influent sur la répartition des ressources entre les quartiers d'une ville, entre les activités et entre les membres de la collectivité. Pour que nos villes soient davantage aménagées en fonction d'un développement durable, il faut considérer la planification comme un moyen de répartir les ressources de manière à minimiser les inégalités sociales et économiques et à protéger l'environnement naturel. Les règles peuvent fournir un précieux moyen d'atteindre un choix suffisant de logements abordables et de favoriser l'intégration sociale. Malheureusement, beaucoup de règles et de méthodes ont plutôt nui, souvent de façon involontaire, à la réalisation de ces objectifs. Notre recherche tendra donc à dégager certaines questions qu'il faut étudier avant de pouvoir redéfinir le cadre de réglementation, à la fois pour accroître l'accès au logement abordable et pour créer un environnement qui facilite l'intégration des divers groupes sociaux, économiques et culturels.

6. Les règles d'urbanisme actuelles ont été établies principalement en fonction d'objectifs physiques. On n'a pas suffisamment tenu compte des répercussions sociales, économiques et environnementales plus étendues qu'elles pouvaient avoir. Par exemple, on a souvent construit les logements pour ménages à faible revenu à la limite de la ville, afin de tirer parti du coût moins élevé des terrains. Cependant, un tel emplacement complique l'accès à l'emploi et aux services et entraîne des frais de transport plus élevés. De plus, l'isolation et la concentration de groupes particuliers engendrent des coûts économiques et sociaux inutiles pour l'individu et pour la société. Enfin, l'étalement urbain, l'accent mis sur l'utilisation de voitures privées et la pollution atmosphérique qui en résulte sont préjudiciables à l'environnement.

7. En résumé, on s'accorde à dire que les règlements d'urbanisme n'ont pas été utilisés de la façon la plus efficiente, la plus efficace et la plus économique possible pour satisfaire les besoins de logement abordable des personnes à faible revenu et de développement durable des collectivités. Ils peuvent être améliorés et simplifiés pour accroître le choix de logements et l'abordabilité et pour relever le défi du développement durable.

3.0 OBJECTIFS D'UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE

8. Le présent document souligne l'importance d'une planification intégrée pour fournir des logements abordables aux personnes à faible revenu. La planification intégrée tient entièrement compte de l'interdépendance complexe des facteurs socio-culturels, économiques, environnementaux et technologiques, dans la planification et la construction d'établissements humains.

9. Afin de déterminer comment redéfinir le système de réglementation de l'aménagement urbain, il faut d'abord nous demander ce qu'on entend par le développement durable d'une collectivité, et comment le réaliser. Dans l'examen des questions clés qui touchent la réglementation de l'aménagement, il y a quelques objectifs généraux que nous ne devons jamais perdre de vue, à savoir :

- la production de logements abordables qui répondent de façon durable aux besoins de tous les membres de la société;

- l'intégration des divers groupes socio-économiques et ethniques dans le tissu urbain;

- l'intégration du logement, de l'emploi et des services de manière à diminuer les désavantages sociaux et environnementaux de l'environnement bâti; et

- l'utilisation optimale de l'environnement bâti existant, grâce à la densification et la réutilisation.

4.0 CONTEXTE D'UNE REDÉFINITION DU CADRE DE RÉGLEMENTATION

10. Diverses mesures actuellement mises en oeuvre par de nombreux pays de l'OCDE en vertu de leur politique du logement - dont le contrôle des loyers, les programmes de logement destinés aux ménages qui ont des besoins spéciaux et les politiques relatives aux impôts et aux subventions - visent à satisfaire les besoins de logement auxquels le fonctionnement normal du marché ne répond pas. Cependant, ces politiques, comme d'autres qui touchent les questions urbaines, produisent parfois involontairement des effets indésirés. Certaines tendances relevées dans les politiques sont énoncées ci-dessous, afin de mieux comprendre le contexte dans lequel se situent les questions de réglementation figurant à la section 5.0 :

- La nécessité accrue de protéger l'environnement naturel et de concourir à la réalisation d'objectifs mondiaux ou nationaux en matière d'environnement, par exemple la diminution des gaz susceptibles de produire un effet de serre, la protection de la couche d'ozone et la réduction des déchets.

- Un intérêt plus prononcé à l'égard de la rénovation de quartiers anciens des centres-villes et la préservation des espaces libres. Ce souci a produit des politiques visant à revitaliser les zones résidentielles plus anciennes, à protéger l'environnement bâti et à freiner la migration vers les banlieues.

- L'accent mis sur les politiques destinées à améliorer les conditions de logement et de vie plutôt que sur celles qui tendent à accroitre la quantité de logements.

- Moins d'emphase sur la production directe de logements sociaux et davantage sur le maintien et l'amélioration des logements locatifs existants et sur la privatisation du parc de logements sociaux. Dans beaucoup de pays industrialisés, la pénurie de logements abordables a été aggravée par la disparition de logements locatifs abordables du secteur privé, en partie à cause de l'embourgeoisement et des politiques de rénovation urbaine.

- La décentralisation de la responsabilité de la production de logements et des services connexes, qui passe aux régions et aux localités.

- Une participation accrue du public au processus d'aménagement résidentiel.

- Le recours plus fréquent à des partenariats du secteur public et du secteur privé. Vu la nécessité d'utiliser plus efficacement les ressources limitées que les gouvernements affectent aux programmes de logement pour les personnes à faible revenu, on mise davantage sur les politiques qui cherchent à mobiliser les initiatives et les ressources du secteur privé et du secteur bénévole pour la production de logements destinés aux personnes à faible revenu.

5.0 LA RÉGLEMENTATION DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN ET LE LOGEMENT POUR PERSONNES À FAIBLE REVENU : SIX QUESTIONS CLÉS

5.1 Approche

Il y a diverses raisons pour lesquelles les gouvernements établissent des règlements et des lignes de conduite sur la production de logements et l'utilisation des logements et des terrains. De façon générale, ils veulent assurer la santé et la sécurité de la population, permettre la gestion efficace des logements et des terrains dans les collectivités, améliorer la qualité des logements, et soigner l'esthétique. Si l'on sait faire preuve d'imagination, les règlements d'urbanisme peuvent aussi servir à encourager le développement durable des collectivités. Mais les cadres de réglementation actuels soulèvent plusieurs questions importantes quant au développement durable. Ces questions on été regroupées comme suit :

Question 1. *Les règlements et le développement durable des collectivités* - Quel est le rôle de la planification urbaine pour atteindre un juste équilibre entre les impératifs de la croissance économique et communautaire et la nécessité de conserver et de protéger l'environnement naturel?

Question 2. *Les règlements et la conservation des logements et des quartiers existants* - Comment se servir des règlements d'urbanisme pour maximiser l'utilisation des logements et des quartiers existants, tout en préservant le patrimoine architectural de nos villes?

Question 3. *Les règlements et l'abordabilité des logements* - Comment reformuler les règlements d'urbanisme afin d'accroitre le nombre de logements pour personnes à faible revenu, tout en réalisant d'autres objectifs de planification, comme le contrôle de la qualité du logement et de l'environnement bâti?

Question 4. *Les règlements et les choix de logements* - Comment modifier les règlements pour diversifier les choix de logements?

Question 5. *Les règlements et l'intégration ethnique et socio-économique* - Comment redéfinir l'utilisation du sol pour promouvoir l'interaction des divers groupe socio-économiques et ethniques, à l'intérieur d'un quartier ou entre quartiers?

Question 6. *L'élaboration et la mise en application des règlements* - Comment améliorer les méthodes de planification pour faciliter la réalisation des objectifs généraux d'une planification intégrée?

12. Dans l'optique de ces questions générales, les points suivants seront abordés :

. Les possiblilités et les obstacles suscités par les règlements d'urbanisme, par rapport à la production et à l'intégration de logements abordables pour les personnes à faible revenu;

. Le contexte dans lequel les règlements sont élaborés et mis en application; et

. Des exemples utiles de réglementation actuelle visant la production et l'intégration de logements abordables pour les personnes à faible revenu, dans des pays membres de l'OCDE.

De plus, comme étape préliminaire de l'établissement d'un cadre de référence, des questions sont posées après la présentation de chaque point.

13. Les domaines qui seront abordés dans le présent document sont les instruments de réglementation qui s'appuient sur la loi, ainsi que les méthodes utilisées pour les élaborer, les mettre en application et les faire respecter. Ces instruments sont les normes de contrôle de l'aménagement, les normes de construction, les règlements de zonage, les normes d'aménagement et de viabilisation des emplacements et les règles d'approbation de l'aménagement foncier et de la construction.

5.2 Examen des questions clés

Question 1 : Les règlements et le développement durable des collectivités

1.4 La "durabilité", dans cette optique, suppose une constante amélioration de l'équité sociale, des possibilités offertes et de la qualité de vie, et reconnaît une forte interdépendance des volets social, économique et écologique. Les règles de l'aménagement foncier, et en particulier celles du zonage, peuvent séparer l'utilisation économique de l'utilisation résidentielle et ainsi affaiblir la vision holistique du développement urbain. Pour planifier le développement durable d'une collectivité, il faut tenir compte des particularités de l'emplacement des habitations, par exemple de l'accès aux services. Il faut établir des mécanismes qui permettront aux gens de vraiment participer et contribuer au développement économique et social et à l'amélioration environnementale de leur collectivité.

15. *Les règlements et la répartition du logement, des possibilités d'emploi et des services* - Il faut tâcher d'assurer à tous les citoyens l'égalité d'accès à une instruction, un emploi et un logement convenables afin d'accroître leur contribution à l'économie. Si les plans d'aménagement foncier ne sont pas tracés dans une perspective holistique, ils peuvent limiter l'accès aux emplois, aux services et aux agréments urbains, et faire grimper les frais de transport.

16. La planification intégrée reconnaît la dimension spatiale du logement. Pour réaliser des objectifs de progrès économique et d'intégration sociale, en même temps que de production de logements abordables pour personnes à faible revenu, les plans et les règlements doivent faciliter le développement d'une ville où les activités d'entraide ne soient plus isolées ni dispersées, mais localement disponibles. Par exemple, on peut remanier les règles de l'aménagement foncier pour permettre l'intégration d'éléments commerciaux dans les ensembles résidentiels, ce qui produira des emplois sur place. Les règles doivent aussi reconnaître qu'étant donné l'évolution technologique et les réalités démographiques et sociales, les maisons peuvent servir à un plus large éventail d'activités (qui seraient une source d'emploi).

17. *Le logement et le développement durable* - Le besoin de logements qui répondent aux nouveaux besoins des ménages a déjà été clairement énoncé. D'autres aspects de la conception et de la construction des logements peuvent exercer une grande influence sur notre capacité de réaliser la durabilité. Mentionnons :

- L'encouragement à une construction solide et l'incorporation d'une approche de durée utile du produit, dans l'aménagement des logements neufs;

- La supression des règles empêchant la mise au point de nouveaux matériaux et de nouvelles techniques de construction qui consomment moins d'énergie et de ressources et qui atténuent la présence de contaminants chimiques;

- La création d'un climat de réglementation favorisant la recherche de concepts de logement qui permettent des économies d'énergie et de ressources et produisent des déchets moins abondants et moins nocifs.

18. *Le tissu urbain et l'environnement* - Beaucoup de pays membres de l'OCDE ont des règlements qui ont déjà contribué à diminuer les effets nocifs des activités humaines sur l'environnement naturel, par exemple touchant la réduction des émissions et de la pollution, le chauffage collectif par la regénération, et la réfrigération centralisée. Cependant, lorsque les règlements d'urbanisme contribuent à créer des configurations urbaines qui occasionnent l'utilisation de vastes étendues de terrain pour la construction de maisons individuelles, ou éloignent les activités urbaines les unes des autres, la durabilité du développement en est sérieusement entravée. Ces tendances entrainent notamment l'inefficience économique, une consommation effrénée de ressources naturelles, des pressions accrues sur l'environnement naturel et divers problèmes sociaux.

19. Pour réaliser la durabilité, la réglementation doit reconnaître les avantages environnementaux de formes d'établissements urbains plus compactes et d'une intégration plus poussée des diverses utilisations du sol. Les réglements d'urbanisme peuvent être reformulés de manière à encourager un développement urbain qui optimise l'utilisation des ressources naturelles (y compris des terrains) et minimise la contamination chimique en favorisant, par exemple, la densification des quartiers existants, des densités résidentielles plus élevées, des modes d'utilisation du sol qui minimisent la consommation d'énergie aux fins du transport et la pollution inhérente, et des concepts résidentiels et urbains qui font réaliser des économies d'énergie et d'autres ressources.

20. À quoi ressemble une collectivité au développement durable? Comment le cadre actuel de réglementation de l'aménagement urbain peut-il être modifié pour bien contrôler l'emplacement et la configuration des aménagements résidentiels afin d'assurer un développement durable? Comment évaluer les solutions de rechange pour répondre aux besoins de logement, par exemple la réutilisation ou la rénovation des immeubles inoccupés, le réaménagement des quartiers résidentiels ou la construction d'immeubles d'appartements, de maisons en rangée ou de maisons individuelles? L'emplacement doit aussi être évalué : les logements devraient-ils être construits sur un terrain vacant aménagé ou à la périphérie de la ville? près ou loin des centres d'emploi? Sur une plus petite échelle, quelle est l'incidente énergétique et écologique des différents matériaux et des différentes méthodes de construction? Le procédé utilisé pour produire les matériaux était-il compatible avec un développement durable? Comment concevoir une réglementation de la construction qui soit assez souple pour permettre l'innovation et assez stricte pour contrôler la qualité de l'aménagement? Voilà quelques-uns des points sur lesquels il faut se pencher.

Question 2 : Les règlements et la conservation des logements et des quartiers existants

21. Dans la poursuite de l'objectif plus vaste du développement durable, il est nécessaire, rappelons-le, de faire un meilleur usage des logements existants et de l'environnement bâti. Cela empêchera que la ville envahisse de précieuses terres agricoles et des zones sensibles, limitera les effets nocifs de l'urbanisation sur l'environnement et assurera un plus vaste choix de types de logement et de modes d'occupation. La nécessité de revitaliser les logements et les quartiers existants devient prioritaire, face à la grave détérioration physique, sociale, économique et environnementale des vieux quartiers, dans de nombreux pays de l'OCDE. Il est possible de remanier les règlements de construction et d'aménagement en fonction de cette situation.

22. *Les règlements et la remise en état et l'entretien des logements et des quartiers existants* - Vu l'âge avancé d'une grande partie du parc de logements des pays membres de l'OCDE, il y aurait lieu de remanier les règlements pour encourager la remise en état et l'entretien. La première étape consisterait à déceler les règles qui font obstacle à l'amélioration des logements et des quartiers. Il arrive souvent, en particulier, que les normes de construction et les règles d'aménagement foncier entravent sérieusement la remise en état des immeubles résidentiels et autres, surtout dans les vieux quartiers, ainsi que l'utilisation plus efficiente des logements existants et les modes de développement qui respectent mieux l'environnement.

23. Il se peut que les codes du bâtiment et les règlements de zonage actuels aient peu de rapport, ou même aucun, avec les logements construits avant que ces règles soient mises à jour. En beaucoup d'endroits, les règlements de la construction et le processus d'approbation sont les mêmes pour la construction nouvelle et pour la rénovation. La rigidité de la réglementation, de même que les délais et les coûts inhérents au processus d'approbation, peuvent faire grimper le coût de la rénovation et décourager les personnes qui y songent. Pour stimuler la remise en état des logements existants, certaines villes ont adopté un "code de la rénovation" qui porte expressément sur la rénovation. D'autres mesures tendent à empêcher que les

projets de rénovation résidentielle subissent des retards déraisonnables, par exemple celles qui consistent à ne pas exiger l'approbation dans le cas de travaux moins importants, à affecter un personnel expressément à la rénovation résidentielle, et à accorder les permis le jour même de la présentation de la demande pour les projets de faible envergure ou peu coûteux.

24. Il faut prendre soin, surtout dans de nombreuses villes européennes, d'établir un juste équilibre, d'une part entre la nécessité de moderniser les règlements et, d'autre part, le désir de préserver les édifices d'intérêt patrimonial et le caractère historique de certains quartiers. Dans les Pays-Bas, des règlements relatifs à l'environnement résidentiel ont été conçus pour les secteurs résidentiels plus anciens qui ne sont visés par aucun autre genre de plan et qui sont menacés par la dégradation urbaine. Ce sont des mesures provisoires de stabilisation, qui définissent les immeubles et les usages indésirables et contrôlent plus étroitement la démolition.

25. *Densification de l'utilisation des immeubles résidentiels et des quartiers existants* - En densifiant l'utilisation des immeubles résidentiels et des quartiers existants, on réalise du même coup trois objectifs connexes : le développement plus durable de la collectivité, la préservation du patrimoine architectural des secteurs plus anciens, et la revitalisation des quartiers en voie de dégradation. La densification peut s'effectuer en particulier par la modification des règles d'aménagement foncier. On pourrait en profiter pour diversifier les utilisations permises et assurer le contrôle de l'aspect esthétique. Les règlements pourraient être remaniés de façon à accroître les possibilités de construction résidentielle sur des terrains intercalaires, à permettre des appartements secondaires dans des zones de maisons individuelles, à fournir un plus grand nombre de logements abordables, et à favoriser les modèles urbains qui réduisent les effets préjudicables de l'aménagement urbain sur l'environnement.

26. *Conversion de logements existants à des formes de logement et des modes d'occupation mieux adaptés* - Un moyen de diversifier le choix de logements et de faire un usage plus efficient des ressources, des immeubles et des terrains viabilisés existants consiste à réviser les règlements pour permettre la conversion de logements existants à des formes de logement et des modes d'occupation mieux adaptés. On pourrait, par exemple, convertir des logements locatifs en copropriétés ou en coopératives, donner à des immeubles non résidentiels une destination résidentielle et aménager des logements locatifs dans des maisons individuelles. Bien que ces mesures répondent à des besoins actuels, il faut prendre soin de minimiser les effets secondaires préjudiciables, comme le déplacement de résidents à faible revenu lorsque des logements locatifs sont transformés en logements de propriétaire-occupant.

27. En résumé, les règlements d'urbanisme et de construction devraient tenir compte des besoins parfois contradictoires d'entretien et de rénovation des logements d'une part , en particulier des immeubles ayant une valeur patrimoniale, et de densification et de réutilisation des logements existants et des secteurs résidentiels d'autre part. Sur quoi se fonder pour décider s'il faut démolir ou rénover? Comment trouver le juste milieu entre les besoins des résidents actuels et ceux des résidents éventuels? Quelles exigences supplémentaires la densification imposera-t-elle à l'infrastructure municipale? L'infrastructure locale est-elle suffisante pour répondre à une demande accrue de services locaux?

Question 3 : Les règlements et l'abordabilité des logements

28. Bien que les normes de construction et les règlements d'urbanisme aient sans aucun doute contribué à une constante amélioration de la qualité des logements dans les pays de l'OCDE et aient apporté une forme de contrôle du logement et de l'aménagement foncier, de récentes études ont soulevé la question à savoir si les cadres de réglementation actuels permettent l'aménagement du genre d'habitation dont les gens ont besoin, qu'ils désirent et qu'ils peuvent se permettre. Un certain degré de réglementation est nécessaire pour assurer des normes de logement adéquates. Toutefois, certaines règles, en fixant un minimum élevé pour la taille des terrains et des maisons, en restreignant la construction aux maisons individuelles, en exigeant l'emploi de matériaux coûteux, et ainsi de suite, limitent le développement aux habitations dispendieuses. Ces règles excessives limitent aussi les activités de réaménagement et de densification, comme l'ajout d'appartements accessoires. Les pratiques de ce genre tendent à exclure ceux qui ne peuvent acheter ou qui n'exigent pas un grande maison.

29. *Corriger les règlements exagérés ou superflus* - Les normes d'aménagement résidentiel excèdent souvent les normes publiques de salubrité et de sécurité, ou sont désuètes et trop complexes. Ces règles excessives influent sur l'abordabilité en restreignant la disponibilité de terrains propices à la construction de logements (en particulier de logements abordables pour les ménages à faible revenu) et en faisant augmenter les coûts de construction et de remise en état en raison des normes élevées s'appliquant aux immeubles et à l'infrastructure. Non seulement une réglementation trop sévère de l'aménagement foncier et de la construction rend-elle les logements neufs ou rénovés plus coûteux, mais elle tend aussi à faire grimper les frais d'exploitation pour les propriétaires-occupants, les locataires et les contribuables. Les composantes de l'aménagement résidentiel qui sont souvent trop détaillées ou trop élevées dans les règlements de zonage ou de lotissement et dans les codes du bâtiment sont la taille des terrains, la marge de recul, la taille minimum des logements, la largeur des rues, les espaces de stationnement, les conduites d'eau et d'égout, et les matériaux et techniques de construction.

30. Au Canada, le programme ACT (Abordabilité et choix toujours), créé en 1990 pour trois ans, a pour objet d'encourager les municipalités, ainsi que les constructeurs et les promoteurs privés et sans but lucratif, à unir leurs efforts pour éliminer la réglementation résidentielle superflue et accélérer l'approbation des aménagements. Des subventions sont accordées aux projets qui visent à réduire le temps et les démarches nécessaires pour obtenir l'approbation et à des projets de démonstration qui illustrent comment une modification des règlements peut accroître l'abordabilité et diversifier les choix de logements sans nuire à la qualité.

31. L'Australie, de son côté, a lancé le projet "Green Street", une initiative conjointe de réforme en profondeur de la réglementation en vue de faciliter la production de logements abordables. On y tâche de déterminer et de démontrer les avantages et les économies possibles des nouvelles pratiques d'aménagement foncier et de conception technique à des fins résidentielles. Un "modèle de code de pratiques" a été préparé, portant sur les normes de détermination des emplacements, de planification et de conception technique pour la construction résidentielle.

32. *Les règlements et l'offre de terrains* - Le prix et la disponibilité des terrains ont un effet indéniable sur les marchés du logement. Les règlements de zonage régissant la densité et les utilisations permises influencent beaucoup le coût des terrains, ce qui agit sur le coût non seulement des logements neufs mais ausssi des propriétés existantes. Les règlements devraient favoriser un développement qui fait une utilisation optimale des terrains, surtout de ceux qui sont aménagés mais sous-utilisés. Ainsi qu'il est souligné à la question 4, il faudra définir le sens d'une utilisation optimale du sol urbain.

33. Voici des questions auxquelles on devra tâcher de répondre : Quelles normes de construction et quelles règles d'aménagement urbain font obstacle à la production de logements abordables pour les personnes à faible revenu, et en quelles circonstances? Comment reformuler les règlements pour améliorer l'abordabilité des logements sans compromettre les chances de réaliser les autres objectifs de l'aménagement urbain, comme la protection de l'environnement ou du parc de logements actuel? Comment et quand déterminer les normes qui devraient s'appliquer?

Question 4 : Les règlements et les choix de logements

34. *L'évolution de la demande de logements exige une réglementation souple* - Les règles de l'aménagement urbain devraient mieux s'adapter à l'évolution des particularités démographiques, des structures familiales, des styles de vie et des réalités économiques. De récents changements démographiques tels que la diminution de la taille des ménages et l'augmentation du nombre de ménages sans enfants, de ménages âgés et de personnes seules ont suscité la possiblilité d'une forte demande de petits logments à prix abordable. Les normes exagérées et les exigences immuables empêchent le système de production de fournir des logements plus petits et d'autres types de logement adaptés aux conditions sociales et économiques actuelles. Il s'agira donc de façonner des règlements qui tiennent davantage compte de l'évolution de la demande de logements, tout en assurant une qualité suffisante.

35. *Les règlements et la sécurité d'occupation* - Les règlements qui limitent le choix et le nombre de logements abordables disponibles pourraient forcer des gens à quitter leur logement et leur quartier, lorsque leurs ressources financières ou leurs besoins de logement changent.

36. *Le cadre de réglementation actuel et l'innovation résidentielle* - Les normes de construction et les règles de l'aménagement foncier découragent souvent les méthodes novatrices de conception résidentielle et communautaire et de construction, même si ces méthodes tiennent compte de l'évolution de la taille, de la composition et du style de vie des ménages. Par exemple, certains codes du bâtiment contiennent des dispositions qui font obstacle aux innovations de matériaux et de techniques de construction. Des normes de rendement seraient préférables à des normes prescriptives pour promouvoir la mise au point de nouvelles techniques et de nouveaux matériaux de construction.

37. Il faut *assouplir* les normes de construction et les règles de l'aménagement foncier pour encourager la production de logements qui puissent *s'adapter* à l'évolution des modes d'occupation et des formes de logement et permettre un *agrandissement* de l'espace fini à mesure que la taille et les

ressources financières de la famille augmentent. Malheureusement, beaucoup de formes novatrives de logement, comme les maisons transformables (qui peuvent être adaptées, en fonction des besoins, de manière à comprendre un, deux ou plusieurs logements), ne cadrent pas avec les catégories d'utilisation du sol de nombreuses villes. Il en va de même des logements volants (dont l'idée vient d'Australie), qu'il est difficile de faire construire dans beaucoup de localités. Le logement volant est un logement préfabriqué qui est temporairement installé sur le terrain d'une maison existante, en général pour le père ou la mère (ou l'un et l'autre) du propriétaire-occupant de la maison.

38. Quelles règles sont susceptibles de compliquer la réponse aux besoins d'une collectivité, et lesquelles sont de nature à la faciliter? Le processus actuel de planification de l'aménagement foncier peut être remanié de manière à prévoir une diversité de logements dans les quartiers, en établissant des zones où une grande variété de logements sera permise et en modifiant les règles de zonage qui empêchent l'extension de divers genres de logement à toute la municipalité. Il se peut en outre que la suppression de règles prohibitives stimule l'utilisation plus efficiente du parc actuel de logements et des terrains aménagés, par exemple, en facilitant la division d'un grand logement en logements plus petits, ou en permettant d'ajouter des appartements accessoires. Quels choix de logements devraient être offerts, et quelles seront les conséquences de l'absence de choix appropriés?

Question 5 : Les règlements et l'intégration ethnique et socio-économique

39. Pour créer une collectivité intégrée, dont tous les éléments sont bien équilibrés, il est indispensable de prendre en considération les aspects sociaux et économiques de l'utilisation du sol. En particulier, il est essentiel d'établir des principes de développement urbain qui réduisent les coûts socio-économiques de la ségrégation et tiennent compte des besoins des pauvres, des sans-abri et des défavorisés, surtout de leur besoin de trouver un logis décent à prix abordable.

40. *La réglementation peut favoriser l'occupation diversifiée et l'intégration sociale* - Les règlements de zonage actuels, plus que tout autre mécanisme de réglementation, sont un important obstacle à l'intégration sociale. Certains excluent d'une zone les gens ne gagnant pas un revenu déterminé, d'où une ségrégation par ethnie (puisque bien des groupes ethniques se retrouvent souvent dans la catégorie des faibles revenus). Ces zonages d'exclusion, en augmentant le prix des logements au-delà de ce que peuvent payer les pauvres, peuvent empêcher certains groupes de venir s'installer dans un quartier, ou les en chasser s'ils y habitent déjà. Ils contribuent ainsi à limiter encore davantage l'accès des groupes défavorisés à de meilleures possibilités d'emploi et d'éducation, à des installations de loisirs, aux transports en commun et à d'autres services urbains.

41. Il est temps de revoir les raisons qui motivent les actuelles catégories d'utilisation du sol. Les règlements d'aménagement foncier ne sont pas seulement des moyens de permettre ou de défendre tels bâtiments ou telles activités et de distinguer les secteurs d'une ville selon le type d'habitation et la densité d'occupation; ce sont aussi des principes

d'organisation qui régissent les rapports des utilisateurs du sol[2]. Tout comme le zonage crée et préserve la valeur des terrains, assurant ainsi une certaine stabilité aux quartiers, il peut aussi servir à protéger les intérêts de ceux qui les habitent. Dans deux causes récentes qui ont fait date aux États-Unis (*Mt. Laurel I et II*), le tribunal a annulé deux ordonnances de zonage d'exclusion qui limitaient exagérément les collectifs d'habitation et exigeaient des superficies minimales de terrains. Cette décision a ouvert la voie à un assouplissement du zonage en forçant les collectivités à réglementer l'aménagement foncier de manière à offrir des possibilités réalistes de logements abordables et de logements pour les faibles revenus[3].

42. Créer des zones strictement pour les maisons individuelles, qui sont la plupart du temps occupées par leur propriétaire, limite les possibilités de logements locatifs dans les quartiers concernés. Les jeunes couples qui ont besoin de plus de revenu pour payer leurs mensualités hypothécaires, les personnes âgées qui veulent rester dans leur quartier mais ne peuvent plus entretenir une grande maison, les gens qui préfèrent louer un logement, les mères seules qui désirent vivre près de leurs parents mais n'ont pas les moyens d'acheter une maison, voilà autant de personnes dont les besoins ne pourront être satisfaits sans un assouplissement des règles d'aménagement foncier qui déterminent le genre d'habitation et, par voie de conséquence, le mode d'occupation.

43. Les règlements de zonage doivent sortir de la neutralité et contribuer, d'une façon déterminante, à corriger les injustices de la répartition des terrains, des revenus et de la richesse dans les marchés de l'habitation des agglomérations urbaines[4]. Il est possible de repenser les règlements de manière à autoriser toutes sortes de combinaisons de genres de logement et de modes d'occupation, et d'abattre le mur qui sépare les riches des défavorisés. Ainsi, les mécanismes de zonage d'inclusion mis en place sont un effort pour prendre en considération les aspects socio-économiques de l'aménagement foncier. Tels sont, par exemple, les secteurs diversifiés, le zonage à prime, le zonage non affecté, l'inclusion obligatoire d'un pourcentage déterminé de logements abordables dans un lotissement résidentiel et l'aménagement d'ensembles planifiés.

---

2. Perrin, C. *Everything in its Place: Social Order and Land Use in America*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1977, p. ix.

3. The National Association of Home Builders. *Low- and Moderate-Income Housing: Progress, Problems and Prospects*, Washington, D.C., National Association of Home Builders, 1986, p. 79.

4. Merriam, D. et al. *Inclusionary Zoning Moves Downtown*, Washington, D.C., Planners Press, American Planning Association, 1998, p. 5

44. *Les règles d'aménagement urbain et la concentration des défavorisés* - Une des conséquences visibles de la ségrégation selon la situation socio-économique et l'ethnie est la concentration des défavorisés dans certains quartiers. Ce phénomène engendre une multitude de coûts socio-économiques qu'il est difficile de chiffrer exactement et qui, pour cette raison, ne sont pas englobés dans les dépenses qu'entraîne la fourniture de logements, en particulier de logements sociaux. Les concentrations de pauvres favorisent l'appauvrissement du milieu social et du cadre de vie, ainsi que la criminalité, réduisent les possibilités d'emploi et d'éducation et diminuent l'assiette de l'impôt local.

45. *Les règlements et la résistance au changement dans les quartiers anciens : le syndrome «pas de ça chez nous!»* - Même si la conception des ensembles de logements pour faibles revenus a beaucoup évolué - les ensembles actuels sont beaucoup moins grands, mieux harmonisés, sur le plan architectural, avec les quartiers où ils se trouvent et regroupent une plus grande variété de classes de revenus - la résistance des quartiers demeure un des principaux obstacles à la fourniture de logements abordables. Elle a empêché qu'on modifie les règlements pour permettre la construction de maisons plus petites ou de types de logement plus appropriés ou encore autoriser la subdivision de terrains en parcelles. Les règlements ont servi, au contraire, à maintenir le statu quo dans les quartiers, limitant les choix de logements pour les faibles revenus et favorisant la ségrégation sociale.

46. Pourquoi les changements aux règles d'aménagement foncier rencontrent-ils tant de résistance? Une des principales raisons est que le système de réglementation plonge ses racines dans les réalités politiques locales. Les responsables locaux sont élus par les habitants du quartier, soucieux de défendre leurs intérêts au détriment des résidents potentiels. De plus, maintenir le statu quo peut faire l'affaire des municipalités, car elles puisent leurs revenus principalement dans les impôts fonciers. Enfin, comme leur maison constitue la principale richesse de la plupart des ménages, tout ce qui représente une menace, réelle ou imaginaire, pour la valeur des propriétés suscite chez eux de l'appréhension. Informer est indispensable si l'on veut changer l'attitude des gens à l'égard des logements abordables (des secteurs tant public que privé). Une étude canadienne récente réalisée pour le ministère ontarien du Logement a conclu que les ensembles résidentiels pour faibles revenus n'ont pas d'effet négatif global sur la valeur des propriétés avoisinantes[5]. D'autres études montrent que combiner diverses densités d'occupation n'affecte pas non plus la valeur des propriétés[6].

---

5. Ekos Research Associates Inc. *Evaluation of Property Value Impacts: Non-Profit Housing*, réalisé pour le ministère ontarien du Logement, Canada, 1989.

6. Mosena, D. «Downsizing gracefully», *Planning*, Janvier 1984, pp. 9-15.

47. Comment vaincre la résistance d'un quartier à des projets de logements abordables pour personnes à faible revenu? Ainsi qu'il est dit plus loin, l'une des solutions possibles consistera à examiner les mécanismes actuels de consultation publique et l'influence de ces mécanismes sur l'aménagement résidentiel. Il faudra trouver des moyens de faire en sorte que les personnes qui n'ont pas encore reçu de réponse adéquate à leurs besoins de logement soient représentées, et que leurs vues soient incorporées au processus de consultation publique.

Question 6 : L'élaboration et la mise en application des règlements

48. Pour les planificateurs, le défi consiste à accélérer le processus établi tout en conservant la capacité d'améliorer la qualité de l'environnement bâti et d'atteindre les autres objectifs sociétaux. De façon générale, il faut peser l'ampleur des délais de planification par rapport à l'importance des coûts et des avantages à long terme qui résulteront de ce processus. Par exemple, dans le cas de projets plus considérables, une étude des répercussions sur l'environnement est souhaitable, malgré le temps additionnel qu'il faudra y mettre.

49. *Accélération du processus établi par les règlements* - Les délais nécessaires à l'approbation de l'aménagement foncier et de la construction influent tant sur les coûts que sur les choix de logements. Les retards font croître les coûts de construction et nuisent à la mise au point de types de logement, de matériaux et de plans d'ensemble novateurs. Les lenteurs excessives du système de production de logements entraînent également des gaspillages de fonds, des retards de construction, des interruptions d'emploi et un amoindrissement de la rentabilité.

50. Divers facteurs peuvent retarder les approbations : processus de demande et d'examen des demandes de permis de construire trop compliqué ou manquant de coordination, renseignements insuffisants, manque de clarté des formules de demande, manque de formation du personnel, conflits de compétence, chevauchements de compétence entre les ministères, et inefficacité des mécanismes de consultation publique. Parmi les moyens possibles de supprimer les retards indésirables d'autorisations d'aménagement, mentionnons : des systèmes de suivi des demandes, l'examen en équipe, la formation spécialisée du personnel, de meilleures méthodes de diffusion de l'information et de consultation du public, et la centralisation de l'information et du traitement des demandes.

51. *Réévaluation de l'élaboration et de la mise en application des règlements* - La planification intégrée nécessitera non seulement d'améliorer le cadre administratif et juridique officiel dans lequel la planification se situe, mais aussi de rendre le cadre de planification suffisamment souple, sensible et pratique pour admettre une diversité de genres et de degrés d'intégration. On peut se servir du processus de planification pour encourager un aménagement progressif, à plus petite échelle et mieux organisé, qui produise des villes mieux adaptées, bâties à l'échelle humaine et dont le développement soit plus durable.

52. a) *Déterminer et mesurer les coûts et les avantages* - Les systèmes actuels de planification auront peut-être besoin de profondes modifications pour satisfaire aux exigences de la planification intégrée. L'évaluation d'un

projet doit intégrer ses coûts sociaux et environnementaux à court et à long terme. Une évaluation complète des coûts sociaux et environnementaux, à l'étape de la prise de décision, supposera une nouvelle méthode de calcul des coûts et des avantages des décisions d'aménagement. On mettra donc moins l'accent sur les politiques sectorielles à court terme, et davantage sur l'inclusion des coûts et des avantages sociaux et environnementaux à plus long terme dans l'équation économique. Par exemple, la décision de construire un ensemble résidentiel pour ménages à faible revenu, d'après un modèle axé sur l'économie d'énergie, peut entraîner des investissements considérables au départ mais, à plus long terme, les frais d'exploitation seront moins élevés et des avantages environnementaux manifestes en découleront.

53. Comment mesurer les coûts et les avantages "externes" d'un projet, beaucoup plus difficiles à quantifier, par exemple, l'affaiblissement de la qualité de vie, l'injustice économique ou l'isolement social? Comment tenir compte à la fois des répercussions immédiates et lointaines d'un projet sur l'environnement, comme l'utilisation accrue des automobiles, la plus forte consommation d'énergie ou de matériaux de certaines formes de logement, ou la disparition d'habitats fauniques naturels provoquée par l'étalement urbain? Il faut mettre au point des outils qui tiennent compte de ces facteurs.

54. Une fois ces coûts déterminés, il faudra "internaliser les coûts externes" de la réglementation. Ainsi, la construction de maisons individuelles a une incidence plus marquée sur les ressources que l'aménagement de maisons en rangée. La superficie de terrain requise par logement est plus considérable. Il en va de même pour l'infrastructure, notamment en ce qui touche le transport, l'approvisionnement en eau et les égouts : l'énergie coûte aussi plus cher par logement. L'étalement tentaculaire des villes, en raison de densités de population plus élevées, incite à l'utilisation des voitures privées et réduit la viabilité des services et des équipements locaux. Il faut trouver des moyens d'internaliser ces coûts dans les coûts de l'aménagement résidentiel et foncier.

55. b) *Qui paie les coûts externes du développement?* - Faudrait-il imputer au promoteur ou au secteur public les coûts sociaux et environnementaux à court et à long terme du développement? Aux États-Unis, au Canada et en Australie, des méthodes telles que le zonage conditionnel et les droits perçus en raison des répercussions du développement ont été adoptées pour répartir les coûts d'infrastructure du développement entre le secteur public et le secteur privé, en faisant partiellement ou entièrement payer aux promoteurs les coûts inhérents à leurs aménagements. En plus des coûts directement reliés à l'infrastructure, le promoteur pourrait être tenu de contribuer au paiement du coût des services communautaires et des services de transport.

6.0 VERS UNE PLANIFICATION INTÉGRÉE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

56. Le présent document n'examine pas en détail la façon de procéder à une planification intégrée en vue de produire des logements abordables et de promouvoir le développement durable des collectivités. Cependant, pour illustrer certains points importants, deux aspects d'une planification intégrée efficace seront brièvement abordés : a) le rôle des principaux intervenants de la planification; et b) le rôle de l'éducation et de l'échange d'information.

57. *Rôle des principaux intervenants* - La planification représente un enjeu considérable pour les groupes suivants : 1. les pouvoirs publics; 2. les résidents et les groupes d'intérêts; et 3. les professionnels de l'industrie du logement, comme les promoteurs, les constructeurs, les urbanistes et les architectes. La planification doit tendre à concilier les différences d'intérêts et de priorités de ces trois groupes, afin de satisfaire les besoins sociaux et de susciter un développement harmonieux. La planification intégrée vise à résoudre les conflits entre les différents objectifs sociétaux et, grâce à ses nombreux participants, à établir les paramètres des modifications à effectuer.

58. a) *Rôle des gouvernements locaux, régionaux et nationaux* - Le rôle des divers paliers de gouvernement engagés dans l'élaboration et la mise en application des règlements doit être bien défini et mieux coordonné. Les gouvernements locaux sont presque toujours les mieux placés pour évaluer les besoins, la demande et les problèmes locaux de logement. Malheureusement, les décisions portant sur le développement, à ce niveau, subissent parfois exagérément l'influence de motivations politiques à court terme et d'objections soulevées dans la collectivité. Il sera donc peut-être préférable que certains domaines de réglementation soient entre les mains de niveaux plus élevés de gouvernement. Par exemple, la mise en application des codes du bâtiment se fait mieux à l'échelle nationale, afin d'assurer l'uniformité des normes et de faciliter l'interprétation à donner par les constructeurs et les responsables locaux de la planifiaction.

59. Les gouvernements régionaux sont mieux en mesure de tracer des stratégies de croissance et de planifier l'infrastructure commune, comme les réseaux de transport. Il importe également de reconnaître le rapport réciproque qui existe entre la croissance et la dégradation des quartiers, des villes et des régions. Voilà pourquoi le développement doit être envisagé dans une perspective élargie (régionale ou même nationale), plutôt que locale.

60. b) *Rôle de la collectivité* - Il arrive souvent que les audiences publiques retardent longuement l'approbation de logements novateurs pour les personnes à faible revenu, ou même en empêchent la construction. Un moyen d'y remédier consiste à susciter la collaboration des parties intéressées dès le début du processus de planification. Ce genre de consultation communautaire, qui permet au public de contribuer à la conception et à d'autres phases, peut réussir à dissiper l'opposition de la population à des projets de logements pour personnes à faible revenu, et peut même finir par améliorer la conception des projets. L'intégration des groupes à faible revenu dans la collectivité pourrait s'en trouver facilitée.

61. Il faut trouver des moyens efficaces d'encourager et d'intégrer la participation des citoyens à l'élaboration des politiques. Pour utiliser cette consultation et cette participation à bon escient, il est nécessaire d'établir des modalités administratives et institutionnelles qui favorisent la communication entre les parties qui s'occupent de la planification.

62. c) *Partenariats de mise en oeuvre* - Vu la complexité de la planification intégrée, il est primordial d'encourager la collaboration entre les principaux intervenants. La nature et l'envergure des partenariats peuvent varier énormément. Il en existe notamment entre l'administration des

agglomérations urbaines et d'autres paliers de gouvernement, ou entre divers ministères. Les partenariats du secteur public et du secteur privé ont aussi une grande importance pour la réussite des projets d'aménagement urbain, surtout compte tenu des compressions budgétaires dans le secteur public. À cette fin, le processus d'élaboration et de mise en application des règlements peut fournir une bonne occasion d'inciter le secteur privé de la construction et les organismes bénévoles et sans but lucratif s'intéressant au logement et aux questions sociales à participer à ce processus et à y engager des ressources.

63. *Éducation et échange d'information* - Dans la planification intégrée, le degré de connaissance des répercussions sociales, économiques et environnementales d'un projet est d'une importance capitale pour obtenir les meilleurs résultats possible. Les parties intéressées doivent discerner et comprendre exactement les incidences possibles des décisions de planification. La communication joue un rôle important dans le succès d'un consultation publique. L'égalité d'accès à l'information est indispensable à la valorisation et à l'intégration des groupes dévavorisés.

7.0 EXEMPLES D'INITIATIVES DE RÉGLEMENTATION

64. On trouvera ci-après des exemples d'initiatives de réglementation prises par des pays membres de l'OCDE et faisant appel à la planification intégrée afin de produire des logements à l'intention des personnes à faible revenu.

65. *Les zones d'encouragement aux entreprises* - Ce concept, mis en oeuvre au Royaume-Uni et dans certains pays en développement (sur le modèle des "zones franches") et, plus récemment, aux États-Unis, envisage la revitalisation de secteurs urbains en dégradation, dans une optique de libre entreprise. Il vise à promouvoir le rajeunissement économique de ces secteurs par la suppression des mesures gouvernementales qui, dans les politiques fiscales, les ordonnances de zonage et les codes du bâtiment, entre autres, entravent ou découragent l'initiative privée. Ce faisant, on veut créer un climat favorable à l'esprit d'initiative et à l'innovation, afin d'apporter de nouveaux emplois aux résidents, de faire surgir de nouvelles entreprises dans le quartier et d'allier harmonieusement les utilisations résidentielles et les utilisations commerciales du sol.

66. *Les zones de possibilités résidentielles* - Le ministère du Logement et du Développement urbain des États-Unis a récemment adopté une formule intégrée de production de logements, désignée par l'acronyme HOPE (Homeownership and Opportunity for People Everywhere). Cette initiative reconnait que la mauvaise qualité des logements n'est qu'un des problèmes reliés à la pauvreté. Par une combinaison de mesures (stimulants fiscaux, zones d'encouragement aux entreprises, subventions d'accès à la propriété, éducation et formation, services de garderie et suppression de règles paralysantes), le programme vise à mobiliser les volontés et les ressources du secteur privé pour améliorer les perspectives d'accession à la propriété et de logement abordable et créer en même temps des emplois et des possibilités économiques. Les zones de possibilités résidentielles constituent un élément important du programme HOPE. Ces zones sont établies par le ministère susmentionné pour encourager le gouvernement de l'État et les gouvernements locaux à diminuer les obstacles réglementaires et fiscaux afin de stimuler la construction de logements abordables pour les personnes à faible revenu, dans des secteurs urbains qui comportent beaucoup de terrains ou d'immeubles inutilisés.